

Тесля Л.В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правознавства
Одеський національний економічний університет

**Посадові особи органів селищної ради як суб'єкти адміністративної
відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією**

**Officials of the town councils as subjects of administrative responsibility for
offenses related to corruption**

Стаття присвячена аналізу вітчизняного законодавства, наукових публікацій та відомостей, відображених у періодичних виданнях, що висвітлюють проблемні питання притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб органів селищних рад за правопорушення, пов'язані з корупцією.

Ключові слова: посадові особи органів селищної ради, адміністративна відповідальність, правопорушення, пов'язане з корупцією.

Статья посвящена анализу отечественного законодательства, научных публикаций и ведомостей, отображенных в периодических изданиях, которые исследуют проблемные вопросы привлечения к административной ответственности должностных лиц органов поселковых советов за правонарушения, связанные с коррупцией.

Ключевые слова: должностные лица органов поселкового совета, административная ответственность, правонарушения, связанные с коррупцией.

This article analyzes domestic legislation, publications and information disclosed in periodicals covering issues of bringing officials of the town councils to administrative responsibility for offenses related to corruption.

Keywords: officials of town councils, administrative responsibility, the offense of corruption.

Вступ. На сучасному етапі становлення України як демократичної, соціальної та правової держави, розвиток місцевого самоврядування є одним з пріоритетних напрямів державної політики. Адже від потужності публічної влади на місцях залежить забезпечення та розвиток як територіальних громад, так і держави. Місцеве самоврядування виступає важливим фактором децентралізації управління та передумовою становлення громадянського суспільства. Однак, ефективному впровадженню Концепції реформи місцевого

самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що схвалена урядом 1 квітня 2014 року, перешкоджають певні фактори. І один з найголовніших – це корупція, що є найбільшою перешкодою для економічного зростання і розвитку країни. Можливість отримання економічного прибутку, зв'язаного з використанням владних повноважень, стимулює на протиправні дії посадових осіб як на рівні державних органів, так і на місцях. Навіть після Революції Гідності Україна залишається найбільш корумпованою країною Європи. Про це свідчать результати нового глобального Індексу сприйняття корупції 2014 (Corruption Perceptions Index) від Transparency International Україна [14].

Виходом із цієї ситуації є запровадження принципово нового дієвого механізму юридичної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування за протизаконні діяння, зокрема адміністративної відповідальності посадових осіб органів селищних рад за правопорушення, пов'язані з корупцією. Адже дієва нормативно-правова база покликана забезпечити ефективний механізм притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за корупційні діяння, а також сприятиме становленню правової держави. Досягнення успіху у вирішенні цієї проблеми - передумова формування у суспільстві довіри до влади, зростання економічного потенціалу держави, покращення добробуту громадян.

Оскільки інститут юридичної відповідальності впливає на правові відносини через певні правові норми, суб'єктів відповідальності та сфери застосування, то питання щодо його вдосконалення потрібно розглядати шляхом дослідження особливостей як відповідних законів України так і теоретичних положень.

Проблемам адміністративної відповідальності посадових осіб, зокрема за правопорушення, пов'язані з корупцією, присвячені праці А.В.Матіоса, А.І.Мельника, О.І. Миколенко, Є.В. Невмержицького, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, Є.В. Додіна, І.М. Пахомова, Д.І. Йосифовича та інших науковців. Водночас, при всій науково-практичній значимості праць, їх здобутки містять низку положень, що опосередковано стосуються адміністративної

відповідальності саме посадових осіб органів селищних рад за правопорушення, пов'язані з корупцією. Недосконалість адміністративно-правових норм у зазначеній сфері і недостатня увага до такого питання у науці обумовлюють актуальність обраної теми дослідження.

Постановка завдання. Виходячи з наведеного, метою статті є дослідження на підставі теоретичних положень та чинних нормативно-правових актів особливостей правового статусу посадових осіб органів селищних рад як суб'єктів адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією та удосконалення ефективності застосування адміністративної відповідальності щодо вказаних осіб у зазначеній сфері.

Результати дослідження. Засобами правового регулювання інституту юридичної відповідальності виступають акти реалізації і застосування права, а саме Конституція України, відповідні законодавчі та підзаконні акти. Щодо реалізації поставленого завдання ключовим стало прийняття низки законів, а саме Закону України «Про запобігання корупції», Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки», Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» та внесення змін до низки інших законодавчих актів, зокрема до Кодексу про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України.

Інтерес науковців до поняття посадової особи та її правового статусу виникає постійно, що зумовлює широкий спектр підходів до цього питання. Для того, щоб визначитись з правовою регламентацією поняття «посадова особа», зокрема «посадова особа органу селищної ради», необхідно звернутись до широкого та вузького тлумачення цього поняття. У вузькому аспекті посадову особу розглядають як носія державно-владних повноважень, визначених компетенцією і службовою діяльністю, які надають право виступати від імені держави при забезпеченні реалізації та охорони прав, свобод, законних інтересів фізичних, юридичних осіб. У той же час, широке тлумачення поняття посадової особи визначає її як особу, що займає посаду в державному органі. [1, с.74]. На думку автора, правова природа посадової особи

виходить із змісту службових повноважень, які характеризуються владністю.

Конституція України поряд з терміном «службова особа» закріплює термін «посадова особа» (ст. 19,40,56). Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності посадових осіб» було внесено зміни до Кримінального, Кримінально-процесуального, Кодексу про адміністративні правопорушення щодо вживання терміну «посадова особа» замість «службова особа». На теперішній час визначення поняття «посадової особи» та «посадової особи місцевого самоврядування», зокрема, закріплене у Законах України «Про державну службу», «Про місцеве самоврядування», «Про службу в органах місцевого самоврядування». Треба підкреслити, що законодавчо чіткі критерії розмежування понять «посадова особа» і «службова особа» недосконалі та неузгоджені. Цей факт призводить до проблем у практиці застосування відповідних норм. Однак, у сучасній науці досліджуються критерії відмежування цих понять.

Науковці вважають, що основними ознаками розмежування понять «посадова особа» і «службова особа» є: наявність владних повноважень (лінійно-владні чи функціонально-владні); характер правових зв'язків між учасниками (службово-правові чи адміністративно-правові); вид примусу, який вона має право застосовувати (дисциплінарний чи адміністративний); перебування на керівній посаді або виконання повноважень керівника за спеціальними дорученнями для посадових осіб. [5, с.77]. Таким чином, з'ясовуючи юридичну природу поняття «посадової особи органу селищної ради» насамперед слід виходити зі змісту службових повноважень, які характеризуються владним характером і створюють реальні можливості управління діяльністю інших учасників правовідносин. Тобто посадові особи органів місцевого самоврядування наділяються владними повноваженнями.

Законодавча регламентація поняття «посадова особа» відбувається на підґрунті законодавства про державну службу. Це призводить до створення певних аналогій в поняттях, змісті та діяльності посадових осіб місцевого самоврядування зі службовцями державних органів. Так, просліджується

розмитість границь щодо відповідальності як державних службовців, так і посадових осіб органів місцевого самоврядування, зокрема, селищних рад.

Як бачимо, з однієї сторони, «посадова особа органу місцевого самоврядування» становить окрему групу службовців, а з іншої, здійснює управлінський вплив на інших суб'єктів у межах своєї компетенції на підставі нормативно-правових актів. Чітке розмежування понять «службова особа», «державний службовець», «посадова особа», «посадова особа органу селищної ради» має значення для визначення виду та обсягу відповідальності. Законодавцю треба акцентувати увагу на цій проблемі, щоб не відбувалося підміни понять і негативно впливало на застосування юридичної відповідальності.

Згідно із ст.1 Закону України «Про місцеве самоврядування» посадова особа місцевого самоврядування – особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [9]. Згідно із ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну платню за рахунок місцевого бюджету. Згідно із ст.3 цього ж Закону посадами в органах місцевого самоврядування є виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою; виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України. Як бачимо, посадова особа у законодавстві розглядається з підстав її перебування на посадах у державних органах або органах місцевого самоврядування[10].

Із нормативного визначення посадової особи місцевого самоврядування можна виділити наступні її ознаки: праця в органах місцевого самоврядування;

наявність посадових повноважень щодо здійснення управлінської (організаційно-розпорядчі функції) та консультативної (консультативно-дорадчі функції) діяльності; одержання заробітної платні за свою діяльність за рахунок місцевого бюджету. Однак, в Законі не закріплено визначення «органу місцевого самоврядування». Органи місцевого самоврядування відмежовуються від органів державної влади, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, об'єднань, установ, організацій. По-перше, їх діяльність носить організаційно-розпорядчий характер, по-друге, вони мають власні та делеговані владні повноваження і управляють об'єктами, до яких входять комунальні підприємства, об'єднання, установи, організації.

Згідно із ст.140 Конституції України до органів місцевого самоврядування відносяться сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Згідно із ст.ст.1,10 Закону України «Про місцеве самоврядування» поняття сільська, селищна міська рада розкривається як представницький орган місцевого самоврядування, тобто діє від імені територіальної громади, представляє інтереси територіальної громади та вповноважена приймати рішення та вчиняти певні дії від імені територіальної громади, що обрала раду [9].

Згідно із ст. 1, 11, 51 Закону «Про місцеве самоврядування» нормативним визначенням поняття виконавчі органи ради є виконавчі комітети, відділи й управління сільських, селищних, міських рад, створювані ними для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування.

Місцеві ради складаються з депутатів, секретаря ради та голови ради. Виконавчі органи рад, які очолює голова відповідної ради, складаються з керівників структурних підрозділів, їх заступників, консультантів, радників, спеціалістів, інших технічних працівників, обслуговуючого персоналу.

Аналіз положень конституційних норм розділу XI Конституції України дає можливість стверджувати, що до посадових осіб органів місцевого самоврядування відносяться депутати місцевих рад всіх рівнів, сільський, селищний міський голова, який очолює виконавчий орган ради. А, оскільки секретар міської, селищної, сільської ради за своєю посадою входить до складу

виконавчого комітету відповідної ради, то це також надає особливості його правовому положенню.

Відповідно до положень статті 12 Закону України «Про місцеве самоврядування» сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою відповідною територіальної громади, тобто він наділений владними повноваженнями від імені територіальної громади. Виходячи з того, що сільські, селищні, міські ради складаються з депутатів, а самі ради є органами місцевого самоврядування і наділені владними повноваженнями, депутати місцевих рад також є посадовими особами органів місцевого самоврядування.

Отже, в конституційному сенсі посадовими вважаються особи, які через свої повноваження реалізують функції органів державної влади і наділені державно-владними повноваженнями, а також особи, які наділені владними повноваженнями і здійснюють функції органів місцевого самоврядування. Що стосується поняття службових осіб органів місцевого самоврядування, то до них можна віднести всіх інших осіб, які забезпечують реалізацію функцій органів місцевого самоврядування, а також діяльність посадових осіб.

Однією з проблем застосування адміністративної відповідальності є невизначеність її поняття та ознак, які відокремлюють саме цей вид юридичної відповідальності від інших. Як бачимо, в чинному законодавстві України відсутнє визначення поняття «адміністративна відповідальність». Тому, науковці доходять висновку щодо її визначення на підставі ст.ст.9,10,23 КУпАП. Кодекс України про адміністративні правопорушення дає змогу виділити тільки класифікаційні ознаки адміністративної відповідальності, які є підставами визначення її сутності науковцями. Від вирішення цієї проблеми залежить як теоретична побудова цього виду юридичної відповідальності, так і законотворча практика. Важливим є розробка і запровадження саме законодавчого визначення адміністративної відповідальності. Адміністративна відповідальність, включаючи ознаки юридичної відповідальності, має свою специфіку. Її особливість полягає в наступних ознаках: встановлюється лише нормативними актами; реалізується через процесуальні норми; застосовується

відповідними державними органами (посадовими особами) за скоєне правопорушення(проступок) у відповідній сфері; проявляється через накладення представником органу виконавчої влади на фізичну чи юридичну особу адміністративного стягнення [4, с.24]. Також, законодавством передбачено особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності. Суб'єктами адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, є фізичні особи [3, с.15].

Згідно із п. «в» ч.1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування є суб'єктами корупційних діянь. Вектор адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, спрямовується на зазначених в Законі осіб - селищного голову, депутатів селищної ради, секретаря селищної ради, інших посадових осіб селищної ради. Правопорушення, пов'язане з корупцією – діяння, вчинене собою, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені законом вимоги, заборони та обмеження. Відповідно застосовується державний примус у вигляді юридичної відповідальності, зокрема, адміністративної.

Правопорушення, пов'язані з корупцією – це правопорушення, які створюють соціальні передумови для корупції як явища, умови для конкретних корупційних діянь або є приховуванням їх чи потуранням їм. Науковці діяння, пов'язані з корупцією, поділяють на такі, що створюють соціальні передумови для корупції як явища, умови для конкретних корупційних діянь; так і вчиняються з метою полегшення вчинення корупційних діянь.

До таких, що створюють соціальні передумови для конкретних корупційних діянь та пов'язані з діяльністю посадових осіб органів селищної ради, можна віднести, наприклад, надання посадовій особі неправомірної винагороди, сприяння отриманню такої винагороди; зайняття особою, уповноваженою на виконання функцій держави, підприємницькою діяльністю; участь такої особи у підготовці, розгляді і вирішенні питань, які стосуються її особистих інтересів або інтересів її близьких осіб, якщо вирішення цих питань входить до її

службових повноважень; сумісництво, яке дозволяє через владні повноваження задовольнити інтереси приватної справи.

Такими, що вчиняються з метою полегшити вчинення корупційних діянь, є приховуванням їх чи потуранням їм, можуть визнаватися порушення вимог щодо декларування доходів та майна (неподання чи подання неповних чи недостовірних відомостей про доходи та зобов'язання фінансового характеру), конфлікт інтересів, умисне невжиття заходів по боротьбі з корупцією тощо. [2, с.116].

Корупційні правопорушення, які вчиняються з використанням службових повноважень, та за які встановлюється адміністративна відповідальність, визначені Законом «Про запобігання корупції», КУпАП, спеціальними законами.

Закон «Про запобігання корупції» закріплює певну класифікацію заходів запобігання корупції. Зокрема, це – встановлення спеціальних обмежень; спеціальна перевірка щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій місцевого самоврядування; правила етичної поведінки; фінансовий контроль; врегулювання конфлікту інтересів, вимоги щодо прозорості інформації, заборона на одержання послуг і майна органами місцевого самоврядування[8]. Викликає непорозуміння той факт, що Законом України «Про запобігання корупції» встановлено ряд обмежень, заборон та обов'язків, відповідальність за порушення яких у КУпАП не передбачена.

Наступне зауваження стосується певних суперечностей законодавства. Так, наприклад, посадовим особам органів селищної ради згідно Закону забороняється використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, а також використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах. Однак, наявна неузгодженість із Законом України «Про концесію», який передбачає надання уповноваженим органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору юридичній або фізичній особі (суб'єкту підприємницької діяльності)

права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння), за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань по створенню (будівництву) та (або) управлінню (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику [12]. Об'єктом концесії є комунальна власність. А національний досвід вказує на той факт, що неврегульованість та суперечливість у цих питаннях призводить до корупційних дій та корупційних схем. В такому випадку гроші не надходять до місцевого бюджету, а потрапляють до кішень державних чиновників.

До того ж, додаткового законодавчого врегулювання потребує механізм реалізації закріпленого у законі поняття нікчемності правочину, який укладено з порушенням вимог закону. З метою спрощення і прискорення цієї процедури доцільно внести зміни до КУпАП і закріпити за особою, яка складає протокол про правопорушення, пов'язане з корупцією, безпосередньо у тексті протоколу порушувати перед судом питання про визнання такого правочину нікчемним та вирішення цього питання по суті судом, який виносить рішення у справі про адміністративне корупційне правопорушення.

Наступне обмеження, що пов'язане з діяльністю посадових осіб органів селищних рад - заборона вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних чи фізичних осіб, крім випадків, які відповідають загальноновизнаним уявленням про гостинність. Привертає увагу невизначеність поняття «загальноновизнане уявлення про гостинність». Адже міра гостинності - суб'єктивна.

Наступна неузгодженість вбачається у ст. 67 Закону України «Про запобігання корупції» що стосується незаконних рішень, прийнятих з порушенням вимог закону. Адміністративна відповідальність за КУпАП має характер персоніфікованої відповідальності. Селищного голову або депутата селищної ради не можна з формально-юридичної точки зору залучити до адміністративної відповідальності, оскільки рішення, як локальні правові акти повинні бути прийняті не їм безпосередньо, а представницьким органом.

Представницький же орган також не є суб'єктом вищезазначеної відповідальності, тому що його рішення приймаються колегіально. Механізм же настання адміністративної відповідальності депутатів селищної ради за прийнятті рішення непередбачений[6,с.168]. В законодавстві не вироблений реальний механізм залучення до відповідальності колегіальних органів за правопорушення, пов'язані з корупцією.

Також, виникають певні труднощі з реалізацією норм закону у сфері регулювання конфлікту інтересів. Суб'єкт може не розпізнати наявності конфліктної ситуації і не вжити превентивних заходів, що може викликати непорозуміння при практичному застосуванні вказаної норми. Окрім того, частина положень ст. 28 Закону «Про запобігання корупції» має конкретизуватися у спеціальних законах. Так, згідно із ч.7 ст.28 закони та інші нормативно-правові акти, що визначають повноваження органів місцевого самоврядування, мають передбачати порядок та шляхи врегулювання конфлікту інтересів службових осіб, діяльність яких вони регулюють. Однак, Закон «Про місцеве самоврядування» не містить таких положень. Тому, пропонується додати до Закону «Про місцеве самоврядування» окремий розділ щодо механізму запобігання та врегулювання як потенційного так і реального конфлікту інтересів посадових осіб селищних рад.

Висновки. Виходячи з вищевикладеного, підкреслимо, що необхідно:

- 1) законодавчо визначити поняття «адміністративна відповідальність», «посадова особа органу селищної ради», «загальновизнане уявлення про гостинність», що позитивно впливатиме на рівень законності при реалізації певних приписів;
- 2) запровадити ефективний правовий механізм беззаперечного притягнення посадових осіб органів селищних рад до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, з можливістю залучення до відповідальності колегіального органу;
- 3) своєчасно реагувати суб'єктам запобігання корупції на повідомлення громадян про корупційні діяння та своєчасно збирати матеріал для складання адміністративного протоколу;
- 4) додати до Закону України «Про місцеве

самоврядування» окремий розділ щодо механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів посадових осіб селищних рад; 5) уникати суб'єктивних перешкод у діяльності посадових осіб селищних рад, пов'язаних з небажанням створювати прецедент, а саме наявність вагомих покровителів, родинних або інших зв'язків; 6) удосконалювати правову культуру посадових осіб. У подальшому при дослідженні даної проблеми доречно було б приділити увагу особливостям порядку притягнення посадових осіб селищної ради до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією та суб'єктам його реалізації.

Література:

1. Матіос А.В.Адміністративна відповідальність посадових осіб.– К.: Знання,2007. – 223с.
2. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії). – Монографія/ Мельник М.І. – К.: Юридична думка, 2004. – 400 с.
3. Миколенко О.І. Адміністративний процес та адміністративна відповідальність в Україні: Навчальний посібник. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2010. – 368 с.
4. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії. – Монографія/ Невмержицький Є.В.- К.:КНТ.- 2008.- 368 с.
5. Лазор О.Д., Лазор О.Я. Державна служба в Україні: навч. посібник. – вид. 3-тє, допов. і перероб. – К.:Дакор, 2009. – 560 с.
6. Бальцій Ю. Юридична відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування в Україні / Ю.Бальцій // Доктринальное сопровождение юридической практики: история и современный опыт кафедры конституционного права. – О : Юридична література, 2007. – с.159-169.
- 7.Конституція України від 28.06.1996 //ВВР, 1996, № 30, ст.141.
- 8.Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 // ВВР УРСР. - 1984. - № 51. – Ст. 1122.
- 9.Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 // ВВР. – 2014. -№ 49. - ст. 2056.
10. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997// ВВР. – 1997. - № 24 - ст.170.
11. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 // ВВР. – 2001.-№33. – ст.175.
12. Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 \\\ ВВР. - 1993 - № 52 - ст.490.

13. Закон України «Про концесії» від 16.07.1999 //ВВР. – 1999. - № 41. –ст.372.
14. Горган О. Фещук М. Правові аспекти державного механізму боротьби з корупцією// Вісник прокуратури. – 2015. - № 3(165).- с.71-79.
15. Єрмоленко І.Я. Адміністративна відповідальність працівників ОВС за вчинення корупційних правопорушень: автореф. дисс... к.ю.н.:.12.00.07 – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2014. – 20 с.
16. Transparency International Україна.–Офіц. сайт//Режим доступу:<http://ti-ukraine.org>.